



AVIZ

referitor la propunerea legislativă pentru modificarea și completarea Legii nr.341 din 12 iulie 2004 a recunoștinței pentru victoria Revoluției Române din Decembrie 1989, pentru revolta muncitorească anticomunistă de la Brașov din noiembrie 1987 și pentru revolta muncitorească anticomunistă din Valea Jiului – Lupeni - august 1977

Analizând propunerea legislativă pentru modificarea și completarea Legii nr.341 din 12 iulie 2004 a recunoștinței pentru victoria Revoluției Române din Decembrie 1989, pentru revolta muncitorească anticomunistă de la Brașov din noiembrie 1987 și pentru revolta muncitorească anticomunistă din Valea Jiului - Lupeni - august 1977 (b9/02.02.2021), transmisă de Secretarul General al Senatului cu adresa nr.XXXV/578/04.02.2021 și înregistrată la Consiliul Legislativ cu nr.D51 din 04.02.2021,

CONSILIUL LEGISLATIV

În temeiul art.2 alin.1 lit.a) din Legea nr.73/1993, republicată și al art.46(3) din Regulamentul de organizare și funcționare a Consiliului Legislativ,

Avizează negativ propunerea legislativă, pentru următoarele considerente:

1. Propunerea legislativă are ca obiect, în fapt, completarea Legii nr.341 din 12 iulie 2004 a recunoștinței pentru victoria Revoluției Române din Decembrie 1989, pentru revolta muncitorească anticomunistă de la Brașov din noiembrie 1987 și pentru revolta muncitorească anticomunistă din Valea Jiului - Lupeni - august 1977 cu un nou articol, art.8², prin care se stabilesc categoriile de persoane care nu beneficiază de prevederile respectivului act normativ.

CONFORM CU
ORIGINALUL

Intervenția legislativă este argumentată în Expunerea de motive prin faptul că „aproape la fiecare comemorare, dar nu numai, a victimelor Revoluției din decembrie 1989, momente în care sunt aduse în prim plan și revoltele anticomuniste din 1977 și din 1987, apar tot mai multe indicii, dar și decizii ale instanțelor de judecată, cu privire la faptul că sunt multe persoane care nu ar trebui să beneficieze de drepturile materiale cuvenite adevăraților revoluționari. O astfel de situație este inacceptabilă și trebuie de urgență remediată.”

Prin conținutul său normativ, propunerea legislativă face parte din categoria legilor ordinare, iar în aplicarea art.75 alin.(1) din Constituția României, republicată, prima Cameră sesizată este Senatul.

Menționăm că, prin avizul său, Consiliul Legislativ nu se poate pronunța asupra oportunității soluțiilor propuse.

2. Referitor la **Expunerea de motive**, semnalăm că aceasta nu respectă structura instrumentului de prezentare și motivare prevăzută la art.31 din Legea nr.24/2000, republicată, cu modificările și completările ulterioare. Astfel, nu sunt clar prezentate cerințele care reclamă intervenția normativă, cu referire specială la insuficiențele și neconcordanțele reglementărilor în vigoare, nici finalitatea reglementărilor propuse, cu evidențierea implicațiilor pe care reglementarea propusă le are asupra legislației în vigoare, și nici măsurile de implementare a soluțiilor legislative preconizate.

Menționăm că, potrivit considerentelor exprimate în Decizia Curții Constituționale nr.682 din 27 iunie 2012, „dispozițiile art.6 din Legea nr.24/2000 privind normele de tehnică legislativă, republicată [...], cu modificările și completările ulterioare **instituie obligația fundamentării actelor normative**. [...]. Lipsa unei fundamentări temeinice a actului normativ în discuție determină, [...], încălcarea prevederilor din Constituție cuprinse în art.1 alin.(5) [...]”.

3. Menționăm că, potrivit prevederilor art.7 alin.(3¹) din Legea nr.24/2000, introdus prin art.I pct.1 din Legea nr.29/2011¹ pentru modificarea și completarea Legii nr.24/2000 privind normele de tehnică legislativă pentru elaborarea actelor normative, „Propunerile legislative, proiectele de legi și celelalte proiecte de acte normative vor fi însoțite, în mod obligatoriu, de o **evaluare preliminară a**

¹ Publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr.182 din 15 martie 2011.

impactului noilor reglementări asupra drepturilor și libertăților fundamentale ale omului”.

Evaluarea preliminară a impactului noilor reglementări asupra drepturilor și libertăților fundamentale ale omului reprezintă un set de activități și proceduri realizate cu scopul de a asigura o fundamentare adecvată a inițiativelor legislative, în vederea, atât a evaluării impactului legislației specifice în vigoare la momentul elaborării proiectului de act normativ, cât și a evaluării impactului politicilor publice pe care proiectul de act normativ le implementează.

4. Fără a ne pronunța asupra oportunității soluțiilor legislative preconizate pentru **art.8²**, semnalăm că acestea sunt susceptibile a încălca atât principiul neretroactivității legii, consacrat în art.15 alin.(2) din Constituția României, cât și pe cel al prezumției de nevinovăție, instituit prin art.23 alin.(11) din Legea fundamentală.

Astfel, la **art.8² alin.(1)** se propune instituirea unei sancțiuni colective pentru persoanele care au deținut funcții în structura de conducere a Partidului Comunist Român sau gărzilor patriotice, după caz, care nu vor putea beneficia de prevederile Legii nr.341/2004.

De asemenea, la **alin.(2)** al aceluiași articol se preconizează ca, de prevederile Legii nr.341/2004, să nu beneficieze persoanele care sunt dovedite că, în perioada 1945-1989, au fost militari în armata română, persoanele care au făcut parte din aparatul de represiune (securitate și miliție) și care au dezinformat sau au folosit mijloace de informare în masă cu scop de diversiune ori au acționat, sub orice formă, împotriva Revoluției Române din Decembrie 1989, au emis ordine și dispoziții în favoarea menținerii structurilor fostului partid comunist și pentru apărarea dictatorului.

Semnalăm că, prin promovarea, *de lege ferenda*, a soluțiilor legislative preconizate pentru **art.8²**, sancționarea persoanelor menționate mai sus se va întemeia pe deținerea de către aceste persoane a unei demnități sau funcții în structurile și aparatul represiv al fostului regim totalitar comunist. Precizăm că răspunderea juridică, indiferent de natura ei, este o răspundere preponderent individuală și se poate întemeia doar pe fapte juridice și acte juridice săvârșite de o persoană, iar nu pe prezumții.

Normele preconizate instituie o prezumție de vinovăție *a priori* și o adevărată sancțiune colectivă, bazată pe o formă de răspundere colectivă și pe o culpabilizare generică, globală, făcută pe criterii

politice, ceea ce contravine principiilor statului de drept, ale ordinii de drept și prezumției de nevinovăție instituite prin art.23 alin.(11) din Constituția României. Totodată, soluțiile legislative preconizate nu permit apelarea la justiție pentru justificarea interzicerii dreptului la beneficiile prevăzute de Legea nr.341/2004, și nu este reglementat un mecanism adecvat în scopul stabilirii desfășurării unor activități concrete îndreptate împotriva drepturilor și libertăților fundamentale. Cu alte cuvinte, propunerea legislativă nu oferă garanții adecvate de control judiciar asupra aplicării măsurilor restrictive.

Menționăm că, într-o situație similară, în care se intenționa restricționarea unor drepturi ale persoanelor care ocupau funcții în structurile de putere și în aparatul represiv al regimului comunist, în perioada 6 martie 1945 - 22 decembrie 1989, Curtea Constituțională² a reținut că *„în concepția legii criticate răspunderea juridică și sancționarea se întemeiază pe deținerea unei demnități sau funcții în structurile și aparatul represiv al fostului regim totalitar comunist. Răspunderea juridică, indiferent de natura ei, este o răspundere preponderent individuală și există numai întemeiată pe fapte juridice și acte juridice săvârșite de o persoană, iar nu pe prezumții.*

Așa cum s-a mai arătat, lustrația nu poate fi utilizată ca mijloc de pedeapsă sau răzbunare, deoarece scopul acesteia nu este pedepsirea celor prezumați vinovați. O pedeapsă poate fi impusă doar pentru o activitate criminală din trecut, pe baza Codului penal aplicabil și în conformitate cu toate procedurile și garanțiile procesului penal. Or, supusă controlului de constituționalitate sub acest aspect, Legea lustrației este excesivă în raport cu scopul legitim urmărit, deoarece nu permite individualizarea măsurii. Această lege instituie o prezumție de vinovăție și o adevărată sancțiune colectivă, bazată pe o formă de răspundere colectivă și pe o culpabilizare generică, globală, făcută pe criterii politice, ceea ce contravine principiilor statului de drept, ale ordinii de drept și prezumției de nevinovăție instituită prin art.23 alin.(11) din Constituție.”

De asemenea, s-a reținut și faptul că *„Nicio persoană nu va putea fi supusă lustrației pentru opinii personale și convingeri proprii sau pentru simplul motiv de asociere cu orice organizație care, la*

² A se vedea Decizia Curții Constituționale nr.820 din 7 iunie 2010, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr.420 din data de 23.06.2010.

data asocierii sau a activității desfășurate, era legală și nu a comis încălcări grave ale drepturilor omului. Lustrația este permisă doar cu privire la acele persoane care au luat parte efectiv, împreună cu organizații ale statului la grave încălcări ale drepturilor și libertăților omului.”, precum și faptul că „Curtea consideră că Legea lustrației aduce atingere și principiului neretroactivității legii consacrat în art.15 alin.(2) din Constituție, potrivit căruia "Legea dispune numai pentru viitor, cu excepția legii penale sau contravenționale mai favorabile". Legea se aplică pentru fapte și acțiuni săvârșite după intrarea ei în vigoare. De aceea, nu se poate pretinde ca, respectând legile în vigoare și acționând în spiritul lor, cetățenii să aibă în vedere eventuale reglementări viitoare.”.

Considerentele exprimate în Decizia Curții Constituționale nr.820 din 7 iunie 2010, menționate *supra*, pot fi aplicate *mutatis mutandis* și soluțiilor legislative preconizate în prezenta propunere legislativă.

5. Precizăm că, în redactarea propusă, propunerea legislativă este contrară normelor de tehnică legislativă. În asemenea situații, Curtea Constituțională a declarat ca fiind neconstituțional actul care nu a fost sistematizat corespunzător și nici redactat într-un limbaj și stil juridic.

Astfel, propunerea legislativă **nu respectă prevederile art.6 alin.(1) teza I din Legea nr.24/2000**, republicată, cu modificările și completările ulterioare, potrivit căroră „*Proiectul de act normativ trebuie să instituie reguli necesare, suficiente și posibile care să conducă la o cât mai mare stabilitate și eficiență legislativă*”.

De asemenea, propunerea legislativă nu respectă nici prevederile cuprinse în aceeași lege la art.8 alin.(4) teza I - „*Textul legislativ trebuie să fie formulat clar, fluent și inteligibil, fără dificultăți sintactice și pasaje obscure sau echivoce*” - și la art.36 alin.(1) - „*Actele normative trebuie redactate într-un limbaj și stil juridic specific normativ, concis, sobru, clar și precis, care să excludă orice echivoc*”.

Referitor la aceste aspecte, Curtea Constituțională s-a pronunțat în mai multe rânduri, statuând că „*una dintre cerințele principiului respectării legilor vizează calitatea actelor normative*”, orice act normativ trebuind „*să îndeplinească anumite condiții calitative, printre acestea numărându-se previzibilitatea, ceea ce presupune că acesta trebuie să fie suficient de clar și precis pentru a putea fi*

aplicat” și că **„respectarea prevederilor Legii nr.24/2000 privind normele de tehnică legislativă pentru elaborarea actelor normative se constituie într-un veritabil criteriu de constituționalitate prin prisma aplicării art.1 alin.(5) din Constituție”**³.

În acest sens, la **art.8² alin.(1)**, semnalăm că sintagma **„au deținut funcții în structura de conducere a Partidului Comunist Român sau gărzilor patriotice, după caz”** este insuficient de clară, ceea ce afectează accesibilitatea și predictibilitatea normei, deoarece nu sunt prevăzute în mod expres funcțiile vizate.

Precizăm că, *de lege lata*, gărzile patriotice au fost înființate prin Decretul Consiliului de Stat nr.765/1968 privind constituirea, organizarea și funcționarea gărzilor patriotice⁴, aprobat prin Legea nr.39/1968⁵. Respectivul act normativ a fost abrogat de Legea nr.14/1972 privind organizarea apărării naționale a Republicii Socialiste România⁶.

La art.105 din Legea nr.14/1972 se prevedea că **„Gărzile patriotice își desfășoară activitatea sub conducerea nemijlocită a CC al PCR, a comandantului suprem al forțelor armate și a organelor locale ale partidului. Organizarea, pregătirea gărzilor patriotice și folosirea lor în luptă se aprobă de Consiliul Apărării. Întreaga activitate a gărzilor patriotice este sprijinită de către Ministerul Apărării Naționale, Ministerul de Interne și unitățile din subordinea acestora.”**

Totodată, potrivit prevederilor art.109 din același act normativ, **„La CC al PCR, la comitetele județene, municipale, de sector ale municipiului București, orășenești și comunale de partid, precum și la unele organizații economice, întreprinderi și instituții funcționează state majore ale gărzilor patriotice, constituite din cadre militare active și de rezervă, prin care organele de partid îndrumă și conduc instruirea și acțiunile gărzilor patriotice.”**

³ A se vedea paragraful 35 din Decizia Curții Constituționale nr.22/2016 care trimite la Decizia nr.1 din 10 ianuarie 2014 și la Decizia nr.17 din 21 ianuarie 2015, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr.79 din 30 ianuarie 2015, paragrafele 95 și 96.

⁴ Publicat în Buletinul Oficial nr.116 din 5 septembrie 1968.

⁵ Publicată în Buletinul Oficial nr.150 din 16 noiembrie 1968.

⁶ Publicată în Buletinul Oficial nr.160 din 29 decembrie 1972.

La **alin.(2)**, semnalăm că expresia „*au dezinformat sau au folosit mijloace de informare în masă în scop de diversiune ori au acționat, sub orice formă, împotriva Revoluției Române din Decembrie 1989, au emis ordine și dispoziții în favoarea menținerii structurilor fostului partid comunist și pentru apărarea dictatorului*” este, de asemenea neclară, fiind improprie stilului normativ, deoarece, pe de o parte nu se înțelege în ce constă activitatea de dezinformare sau folosire a unor mijloace de informare în masă în scop de diversiune, nici la ce anume se raportează respectiva diversiune, iar, pe de altă parte, nu sunt prevăzute în mod expres activitățile prin care s-a acționat împotriva Revoluției Române din Decembrie 1989.

Totodată, semnalăm că soluțiile legislative preconizate pentru **art.8²** trebuiau corelate cu dispozițiile *de lege lata* din actul normativ asupra căruia se intervine, precum **art.3 alin.(5)**, potrivit căruia „*De prevederile prezentei Legi nu beneficiază Luptătorii cu Rol Determinant și Luptătorii Remarcați prin Fapte Deosebite care în decembrie 1989 au acționat ca angajați, în exercitarea sarcinilor de serviciu.*”, **art.8**, potrivit căruia „*De prevederile prezentei legi nu beneficiază persoanele care sunt dovedite a fi fost implicate în activitățile fostei securități ca poliție politică, au dezinformat sau au folosit mijloace de informare în masă în scop de diversiune ori au acționat, sub orice formă, împotriva Revoluției Române din Decembrie 1989, au emis ordine și dispoziții în favoarea menținerii structurilor fostului partid comunist și pentru apărarea dictatorului.*”, **art.18 alin.(2)**, care stabilește că „*Nu pot beneficia de prevederile prezentei legi persoanele prevăzute la alin.(1) care au făcut parte din aparatul de represiune, securitate și miliție sau au desfășurat activități de poliție politică.*” sau **art.25¹ alin.(2)**, potrivit căruia „*Nu pot beneficia de prevederile prezentei legi persoanele prevăzute la alin.(1) care au făcut parte din aparatul de represiune, securitate și miliție sau au desfășurat activități de poliție politică.*”.

6. În afara observațiilor formulate la pct.2-5 *supra*, semnalăm că propunerea legislativă prezintă deficiențe și din punctul de vedere al respectării normelor de tehnică legislativă, astfel:

6.1. La **titlu**, semnalăm că intervenția legislativă vizează exclusiv completarea Legii nr.341/2004, nu și modificarea acesteia.

Totodată, menționăm că titlul Legii nr.341/2004 este redat greșit atât în Expunerea de motive, cât și în tot cuprinsul propunerii

legislative.

Ca urmare, în considerarea dispozițiilor art.41 alin.(1) din Legea nr.24/2000, republicată, cu modificările și completările ulterioare, precum și pentru o exprimare specifică stilului normativ, titlul ar fi trebuit redactat, astfel:

„Lege pentru completarea Legii recunoștinței pentru victoria Revoluției Române din Decembrie 1989, pentru revolta muncitorească anticomunistă de la Brașov din noiembrie 1987 și pentru revolta muncitorească anticomunistă din Valea Jiului - Lupeni - august 1977 nr.341/2004”.

6.2. Din punct de vedere al respectării normelor de tehnică legislativă, precum și pentru respectarea dispozițiilor art.61 alin.(2) din Legea nr.24/2000, republicată, cu modificările și completările ulterioare, referitoare la integrarea armonioasă a dispoziției care completează actul normativ, este necesară reformularea **părții dispozitive a articolului unic**, astfel:

„Articol unic. - După articolul 7 din Legea recunoștinței pentru victoria Revoluției Române din Decembrie 1989, pentru revolta muncitorească anticomunistă de la Brașov din noiembrie 1987 și pentru revolta muncitorească anticomunistă din Valea Jiului - Lupeni - august 1977 nr.341/2004, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr.654 din 20 iulie 2004, cu modificările și completările ulterioare, se introduce un nou articol, art.7¹, cu următorul cuprins:”.

Ca urmare a însușirii prezentei observații, expresia „După articolul 8¹ se introduce un nou articol, art.8², cu următorul cuprins:” trebuie eliminată, iar articolul nou introdus trebuie marcat ca „Art.7¹”.

PREȘEDINTE
Florin IORDACHE



București

Nr. 73/20.02.2021